

La informalidad urbana y los instrumentos de gestión del suelo*

Caso: la participación en plusvalía en la ciudad de Cali

Urban informality and land management instruments. Case: Participation in capital gain in the city of Cali

Alex Garcés Medrano

Resumen

El presente artículo es un ejercicio de reflexión tras revisar un fenómeno que en el mundo entero y particularmente en Latinoamérica ha crecido ostensiblemente: la informalidad urbana. Este hecho ha sido objeto de estudio de distintas disciplinas, pero en esta oportunidad se abordará desde el Derecho. Considerando aspectos jurídicos-normativos y con aportes de otras perspectivas de análisis se propone identificar cómo este complejo fenómeno se transforma con base en las instituciones jurídicas, concretamente con la participación en plusvalías urbanas, partiendo de la premisa de que en tanto el Municipio se fortalece financieramente y controla los precios del suelo, obtiene los recursos para lograr mejores niveles de equidad para quienes viven en sectores informales.

Palabras clave: informalidad urbana, participación en plusvalía, problemática estructural.

Abstract

This article is a reflection after reviewing a phenomenon that has significantly grown all around the world and particularly in Latin America: Urban informality. This fact has been studied from the perspective of different disciplines, but this time it is approached from Law. Considering regulatory and legal aspects along with contributions from other perspectives of analysis, it aims to identify how this complex phenomenon is transformed through legal institutions, more precisely through participation in urban capital gains, based on the idea that while the City Council becomes financially stronger and controls

• Fecha de recepción del artículo: 24 de septiembre de 2009 • Fecha de aceptación: 17 de diciembre de 2009.

ALEX GARCÉS MEDRANO. Abogado. Docente e investigador de la Facultad de Derecho, Universidad de San Buenaventura, seccional Cali, Valle del Cauca-Colombia. Miembro del grupo de Investigación Problemas Contemporáneos del Derecho, GIPCODE. Correo e: agarc@usbcali.edu.co

* Este artículo es producto del proyecto de investigación *Las regulaciones del uso del suelo, políticas de vivienda y políticas públicas de orden urbanístico relacionadas con la informalidad urbana del Municipio de Santiago de Cali.*

land prices, it obtains enough resources to achieve better levels of equity for those living in informal sectors.

Keywords: urban informality, participation in capital gain, structural issues.

Introducción

Este artículo hace parte de los avances correspondientes a la investigación *Las regulaciones del uso del suelo, políticas de vivienda y políticas públicas de orden urbanístico relacionadas con la informalidad urbana del Municipio de Santiago de Cali*, que en la actualidad se desarrolla en la Facultad de Derecho de la Universidad de San Buenaventura Cali. El recorrido investigativo inició con el interés por abordar en el fenómeno de la informalidad urbana que emerge en la ciudad en contextos históricos específicos y articulados con el acervo normativo local.

Es oportuno mencionar que esta propuesta de investigación es de relevancia jurídica porque en primera instancia pretende revisar casi veinte años de producción normativa urbanística de competencia local relacionada con el fenómeno de informalidad urbana, y en segunda instancia busca que el ejercicio de análisis se traduzca en un legado interpretativo en lo que refiere al fenómeno. De ahí que se perfile como una compilación aprovechable como producto académico y como insumo importante para la formulación, implementación y elección de políticas públicas relacionadas con la informalidad urbana.

La informalidad urbana en Colombia es un fenómeno complejo causado por distintos factores como el déficit de vivienda, el desplazamiento forzado, el conflicto armado, la pobreza, los altos índices de desempleo, la inadecuada aplicación de políticas públicas. Con relación a este último factor es necesario verificar cómo las instituciones inciden en el fenómeno de la informalidad urbana con su normatividad. En este sentido, para el campo del derecho es oportuno verificar la relación entre la producción de normas y sus efectos

sociales, es decir, ubicados en el marco de la sociología jurídica analizamos las relaciones entre el derecho-normas de orden local y la sociedad-sectores informales.

La recurrente referencia a la complejidad del tema obedece a la dicotomía que eventualmente se presenta en la interrelación de intereses de los distintos actores que se pueden identificar en el fenómeno de la informalidad urbana. Así, los entes estatales de orden local expresados a partir de sus acciones administrativas y la defensa de una vivienda digna de las comunidades marginadas, se enfrentan permanentemente en una dinámica del poder coercitivo –de las autoridades municipales– y las vías de hecho –ocupación de terrenos particulares o bienes de uso público–.

Como referente histórico cabe señalar en primer lugar el problema de la vivienda y su agudización en los años setenta en el país. En aquella época el déficit de vivienda aumentaba a la par del desempleo y era precaria la respuesta del Estado¹ para brindar soluciones efectivas al problema. Seguidamente, para la década del ochenta los proyectos de vivienda popular fueron disminuyendo cada vez más y no respondían al creciente déficit habitacional.

Si observamos algunos antecedentes, para la década del setenta el desarrollo del municipio de Santiago Cali muestra un considerable retraso. Por un lado se presenta una alta tasa migratoria,² y por otro la oferta de vivienda comienza a manifestar un receso,³ esto sumado a otros factores generó entre otras cosas que personas con escasos recursos y en busca de vivienda tomaran posesión de terrenos del Estado⁴ y de particulares de manera ilegal. Finalizando esta década emergen asentamientos hacia la periferia de la ciudad, formados ya sea por grupos humanos desplazados de manera forzosa o por quienes al no contar con suficiente ingreso económico para adquirir una vivienda formal, deciden invadir terrenos no óptimos, creando con ello espacios marginales.

Así, el crecimiento poblacional del municipio de Santiago de Cali y la escasa oferta

1. Aunque esto no haya cambiado, es válido señalar que en los años setenta este fenómeno se agravó por causa de las grandes olas de emigrantes.

2. 98.5%. según Vázquez Benítez, Edgar.

3. Ídem. Se puede concluir que una de cada cinco familias comenzaron a experimentar el déficit. (28.10%).

4. Como es el caso de los asentamientos ubicados en los alrededores de las laguna El Pondaje y Charco Azul.

de vivienda por parte de los entes estatales desembarcaron en la ocupación de terrenos de forma ilegal. Por tanto, cabe afirmar que la informalidad urbana actual es producto de una cadena de hechos y fenómenos no explícitos, de acciones y omisiones que se traducen en un problema múltiple que en el caso concreto impacta lo socioespacial. De ahí que la hipótesis planteada es que la omisión del municipio de Santiago de Cali de implementar efectivamente la participación en plusvalía desconoce la Constitución política y su deber de brindar la vivienda de interés social para los sectores marginales.

En suma, es preciso mencionar lo que destaca Miguel Borja: en Colombia se “*admite que el objeto de la ordenación del territorio es crear, mediante la organización racional del espacio y por la instalación de equipos apropiados, las condiciones óptimas de valoración de la tierra y los marcos mejor adaptados al desarrollo humano de los habitantes*” (Borja, 1999). Pero, ¿al menos ya se ha reflexionado sobre esto?, ¿En qué condiciones y en qué circunstancias? Por eso se puede afirmar que la administración del desarrollo territorial ha cumplido insuficientemente con la responsabilidad de reducir los asentamientos marginales y por el contrario ha inducido su formación, entre otras causas, por su afán de avanzar en la aplicación del modelo neoliberal, lo que hace difusa la responsabilidad del Estado y la empresa privada, y dificulta identificar el problema y sus consecuentes soluciones.

Sobre la cuestión

La formalidad e informalidad urbana están asociadas con las posibilidades de acceso al suelo de los sectores menos favorecidos, lo que subsecuentemente se manifiesta en espacios urbanos periféricos con tratamiento precario y deficiente de los servicios a cargo del Estado. Según la CEPAL,⁵ en el mundo dicho fenómeno es de gran relevancia debido al aumento considerable de las condiciones de miseria de los sectores marginales.

Desde el punto de vista jurídico-normativo nuestro propósito es tratar de aclarar



• Caravaggio - La Magdalena

cuál es el nivel de incidencia de las decisiones gubernamentales –manifestadas en normas, acuerdos, leyes– en la disminución, mantenimiento o aumento del fenómeno de la informalidad.⁶

En primera instancia cabe reconocer que el derecho colombiano resulta algo insuficiente a la hora de articular mecanismos de esencia normativa con mecanismos sociales, puesto que su función, centrada en la racionalidad, dificulta la apertura de alternativas acertadas y oportunas que operen de manera eficaz frente al cumplimiento de principios en materia urbanística y en materia de desarrollo territorial.⁷ En segunda instancia, el Código Civil Colombiano considera “la posesión”⁸ –institución jurídica– como una prescripción adquisitiva de dominio. Por tanto, no se puede adquirir el dominio o propiedad de los bienes inmuebles habitados en los asentamientos informales porque estos cuentan con una condición que los despoja de ser objetos de prescripción, es decir, están apartados del tráfico jurídico por ser bienes propiedad del Estado, para los cuales la Constitución política en su artículo 63 establece: “*Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos*

5. Según estadísticas, a comienzos del año 2000 unos 400 millones de personas viven en la región en áreas urbanas. De esta población, una proporción importante –138 millones de personas– es pobre, y de ellos, 46 millones, indigentes. Se observa además que la concentración espacial de los pobres se está dando en las áreas urbanas. Es innegable que el peso cuantitativo de la pobreza urbana regional contribuyó a que se pusieran en marcha los primeros programas para superar la pobreza. A su vez, la concentración territorial de la pobreza ha permitido organizar intervenciones físicas y sociales de mayor escala, las cuales resultan menos costosas que una atención dispersa en el territorio.

6. Hay un soporte de reflexiones académicas importantes con respecto al tema en la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe).

7. Establecidos tanto en la Constitución política como en la Ley 388 de Desarrollo Territorial. Tales son: i) La función pública del urbanismo, ii) La función social y ecológica de la propiedad, iii) La distribución equitativa de cargas y beneficios, y iv) la prevalencia del interés general sobre el particular.

8. Es un derecho real –que se ejerce sobre las cosas– provisional “Mas la posesión se diferencia de los demás derechos reales en que estos representan poderes jurídicos que se ejercen sobre cosas; la posesión, en cambio, es un simple poder material, a saber, una relación de hecho entre personas

y cosas. El derecho real es dominación jurídica, y, en cambio, la posesión es dominación material. (...) La dificultad se resuelve mediante la prudente clasificación de los derechos reales definitivos y los derechos reales provisionales. La propiedad y sus desmembraciones son derechos reales definitivos; las relaciones posesorias con las cosas, derechos provisionales. (...) pues al poseedor se le presume titular de un determinado poder jurídico; pero tal poder jurídico puede ceder cuando otra persona acredite mejor derecho a poseer". Además, se contempla como requisito indispensable para solicitar tanto el beneficio de dominio o propiedad sobre determinado bien inmueble, por el hecho de haberlo poseído un determinado tiempo.

9. En esta acepción más estricta del término, "inalienable" llega a identificarse, de alguna manera, con "incomerciable". Las cosas, o bienes, incomerciables son las que por disposición de la ley, o por su naturaleza, no pueden ser objeto de propiedad particular.

10. Como en el caso del fallo de tutela T-269 de 1996, del magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz. Así, los derechos de los actores a la propiedad, la vivienda digna y el goce de un ambiente sano también deben tutelarse en este caso, porque: a) la inminencia y gravedad del peligro al que están sometidos es indudable; b) entre las acciones y omisiones de la administración municipal y la vulneración de esos derechos, existe la misma relación de causalidad que hay, entre ellas y la violación del derecho a la vida de los demandantes; y c) si las mismas acciones y omisiones oficiales con las que se viene poniendo en peligro la vida de los vecinos del barrio Simón Bolívar, son las que vulneran los otros derechos, la misma orden con la que el juez proteja la eficacia de aquél, amparará la de éstos.

11. ARTICULO 12: Política de Vivienda y Asentamientos Humanos. Objetivo General. Contener el crecimiento del déficit cuantitativo de vivienda y reducir el déficit cualitativo, de manera que contribuya simultáneamente al mejoramiento de la calidad de vida de la población en condiciones de pobreza; a elevar la calidad urbanística de las áreas residenciales y a evitar el desborde del crecimiento urbano hacia áreas no urbanizables.

12. Pocos años atrás se había establecido la posibilidad de elección de alcaldes por voto popular.

13. Ya para los 90s (sic), Colombia acentuó su papel empresarial del propio Estado, introduciendo reformas de fondo, entre ellas suelen subrayarse las de reconocimiento de la descentralización y la autonomía municipal y departamental. En términos de Varela,

étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables". Y en tercera instancia podría decirse –jurídicamente– que está en manos del *Municipio de Santiago de Cali* equilibrar el fenómeno de la informalidad urbana, generando para ello alternativas eficaces que no desconozcan, por un lado, derechos fundamentales como la vida, la vivienda digna, la propiedad y el medio ambiente sano;¹⁰ y por otro lado, el compromiso gubernamental de responder a las demandas que evidencian déficit de vivienda.¹¹

La descentralización y los instrumentos de gestión del suelo a partir de la Constitución de 1991

Al promulgar la Constitución de 1991 el constituyente tenía, entre otros propósitos, fortalecer la capacidad de gestión de las distintas entidades territoriales del orden nacional, regional y local. Si comprendemos que el desenvolvimiento del Estado colombiano está influenciado por la dinámica que genera la relación constante de los diferentes entes territoriales, es oportuno mencionar que dicha dinámica se complejiza cuando se presentan fenómenos estructurales –como en nuestro caso– como el conflicto armado, el desplazamiento forzado y las condiciones de exclusión que se manifiestan en altos niveles de pobreza y desigualdad social. De ahí que se establecieran mecanismos de rango constitucional en las entidades del Estado para trazar la ruta¹² de la autonomía territorial a partir del concepto que conocemos de descentralización.

La aplicación de la descentralización entraña el fortalecimiento de los recursos de los entes locales –como los municipios– con base en su capacidad impositiva como fuente generadora de recursos. Es decir, un corolario ineludible: hay autonomía territorial en tanto se cuenta con recursos económicos.¹³

De ahí la aplicación de mecanismos tributarios tradicionales de orden local como el impuesto predial y el de valorización –entre otros– y el reconocimiento en el artículo 82 de la Constitución política de la participación de los entes locales en los mayores valores generados en el precio del suelo de los particulares producto de las actuaciones del Estado. Esta última figura se conoce como plusvalías urbanas y la participación en plusvalías.

La participación en plusvalía como instrumento de gestión del suelo

La participación en plusvalía es una forma de generación de recursos para los municipios, basada en el incremento del precio del suelo por las obras urbanísticas llevadas a cabo por el ente municipal. Es decir, la participación en plusvalía es hacer efectivo el derecho que tiene la colectividad de reclamar un porcentaje de los mayores precios del suelo asociados a causas no imputables al propietario. Para Jaramillo consiste en la recuperación de un porcentaje de los traslados que el Estado hace a los particulares a partir de las decisiones de los municipios (Jaramillo, 1998).

Martim O. Smolka sostiene que por "recuperación en plusvalía se entiende la movilización de parte (o al límite de la totalidad) de aquellos incrementos del valor de la tierra atribuibles a los esfuerzos de la comunidad para convertirlos en recaudación pública por la vía fiscal" (2000). Por otra parte, Fernanda Furtado lo define como la valorización territorial generada por la actuación del Estado al invertir en obras públicas o por regulaciones sobre los usos del suelo, y pone de presente la importancia de la participación de las plusvalías por parte de las localidades, como respuesta a la tendencia a la descentralización y el fortalecimiento de los entes locales, pero reconoce las deficiencias en la interpretación de este tributo y la falta de voluntad para su aplicación (Furtado, 1997).

El profesor Carlos Morales Schechinger se pregunta: ¿Quién es el dueño de las diversas “plusvalías” (refiriéndose a la participación) que se obtienen de la propiedad del suelo? Y responde que es necesario distinguir de aquellas acciones que no representan esfuerzo, riesgo ni compromiso alguno para los propietarios en lo referente a los mayores precios del suelo. Es claro afirma, que si se configura esta situación esos incrementos pertenecen a la colectividad, en este caso la ciudad (2003).

Por otra parte, el Consejo de Estado define la participación en plusvalía como una *especie de* “contribución que se paga por una obra concreta cuyo mayor valor es producido por una decisión administrativa y no corresponde ni a un fenómeno de mercado ni tampoco a un hecho real de mayor valor”.¹⁴ Este aspecto de la participación en la plusvalía se presenta en el marco del poder local que se define como la capacidad de la ciudadanía para apropiarse de su propio destino.¹⁵ Pero su aplicación en Colombia no ha sido la regla general; por el contrario, son pocos los municipios que han usado este instrumento de gestión del suelo (Parra, 2009). En el caso del municipio de Santiago de Cali hasta ahora no se ha hecho efectiva la participación en plusvalías, desconociendo con ello el mandato de la Constitución política desarrollado por la Ley 388 de 1997 en lo que se refiere a la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de cargas y beneficios.

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, se puede contrastar la pretensión constitucional del fortalecimiento de la descentralización frente a una situación real, pues al momento de plantear este tema de investigación todavía no se han tomado las medidas necesarias para hacer efectivo el cobro de la participación en plusvalía a favor del municipio de Santiago de Cali. La descentralización y la subsecuente autonomía de las entidades territoriales tienen una finalidad ética: poder atender situaciones de interés general que se traduzcan en mejor calidad de vida, como es el caso de la informalidad

urbana. Por tanto, omitir su implementación implica revertir las finalidades del colectivo local.

La Ley 3 de 1991

En primer lugar se ha logrado establecer una aproximación conceptual de lo que es la informalidad urbana. Eso sin desconocer que el fenómeno es complejo y por tanto hay que comprenderlo como la suma de diferentes variables. Es necesario establecer que el concepto informalidad urbana es relacional, es decir, cuando nos referimos a ella tenemos un referente: la vivienda formal.

Así, las variables vivienda formal e informal se convierten en categorías de análisis para comprender y explicar la planificación y el uso del territorio. Otra categoría es el derecho a una vivienda digna, el cual, tiene fundamento constitucional. De lo anterior se infiere que el Estado debe propender a establecer las condiciones óptimas para lograr este fin. Pero su frustrado logro pone en evidencia la falta de claridad en la formulación e implementación de las políticas públicas en la materia, las cuales por acción o por omisión traslucen una confusa interacción de intereses.

En lo que corresponde a la Ley 3 de 1991, en principio no se puede afirmar que la expedición de una Ley *per se* (en sí misma) necesariamente induzca al fenómeno de la informalidad. Pero es indudable que –generalmente– la expedición de las normas jurídicas está condicionada a fenómenos de orden estructural, es decir, que inciden de manera transversal en las acciones de los Estados frente a un tema concreto, y por tanto fenómenos de orden global determinan decisiones de política nacional y local.

En el caso concreto de la vivienda de interés social (VIS) en Colombia, para la época de la expedición de la ley se estaba implementando una serie de medidas de orden macroeconómico a las cuales la VIS no era ajena. En este contexto se comienza a privilegiar la oferta y no la demanda de con-

“La introducción del nuevo paradigma en la gestión pública colombiana se dio primordialmente en la parte final del gobierno de Virgilio Barco (1986-1990)”.

14. Consejo de Estado. Sección 4. fallo diciembre 13 /93.

15. Arredondo, 2004.

formidad con lo que establece Szalachman en un estudio realizado para la CEPAL:

En Colombia en el período 1990-94 se dio inicio a un nuevo plan de vivienda. De esta forma, en 1991 empezó a operar el subsidio familiar de vivienda, consistente en la entrega de subsidios directos para aquellas familias con ingresos de hasta 4 sueldos mínimos mensuales (SMM), equivalentes a US\$ 570. Este subsidio tenía el carácter de individual para ingresos entre 2 y 4 SMM, o colectivo para ingresos inferiores a 2 SMM (US\$ 285).

De lo anterior se infiere que en tanto se tuviera cierto nivel de ingreso era posible obtener la ayuda del Estado. En principio la medida tiene cierto sentido de racionalidad, pero encuentra un escollo cuando aumentan los niveles de desigualdad social, la pobreza¹⁶ (Szalachman, 1999) y el desplazamiento forzado, inclusive. Esta compleja situación – entre otros factores – es lo que denominamos problemas de orden estructural. Entonces, deviene un escenario no deseable en términos económicos que franquea el arquetipo sobre el cual se fundamenta la economía neoliberal: una economía eficiente en cifras pero débil en alcances sociales.

Por ejemplo, según la CEPAL en el año 1994 –un año después de expedida la ley– el mayor déficit de vivienda era de carácter cuantitativo; además, el déficit entre 1964 y 1993 se triplicó (Szalachman, 1999); fuera de lo anterior la tendencia hasta el 2015 aumentaría. Es indudable que la ley en sí misma no fue la generadora del déficit pero sí respondía a un modelo económico que pretendía modificar el énfasis que tradicionalmente marcaba las medidas estatales al respecto, como mencionamos anteriormente: privilegiar la oferta y no la demanda.

Lo anterior, analizado conforme a los hechos económicos recientes, pone de presente el fracaso del modelo neoliberal como esquema económico y político que pueda coadyuvar a revertir los niveles de pobreza y desigualdad social. Por el contrario, el escenario recesivo de la economía mundial agravará de manera sustancial la situación de los

grupos humanos más pobres y por ende los asentamientos informales y aun contribuirá a la formación de otros. Es lo que podemos inferir a partir de las interpretaciones de los autores mencionados. Es decir, en tanto sociedades más pobres entonces mayores niveles de precariedad en los asentamientos humanos de menores ingresos.

La omisión del Municipio de Santiago de Cali de implementar la participación de plusvalías urbanas

Lo primero que mencionaremos es que esta omisión es un desconocimiento del inciso segundo de la Constitución política, el cual establece:

Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común (El resaltado es nuestro).

Adicionalmente la Ley 388 de 1997, denominada Ley de Desarrollo Territorial (LDT), de manera expresa consagró los aspectos sustanciales del tributo de la plusvalía, además de establecer el principio de la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios, lo cual tiene sustento constitucional y es transversal al tema general del ordenamiento territorial.

Esta norma en su capítulo IX estipula la participación en plusvalía, el concepto, su hecho generador, sus efectos, el monto de la participación y otros procedimientos importantes. En síntesis, la Ley 388 de 1997 brinda los elementos jurídicos para que las entidades territoriales de orden local cumplan con el mandato constitucional y logren ciertos niveles de equidad social, en los

16. “Sin embargo, el bajo el nivel de ingresos y la fuerte vinculación a trabajos informales dificultan a los hogares de menores ingresos generar los ahorros suficientes para financiar la cuota inicial de su vivienda, acceder al crédito y atender el servicio de la deuda. En consecuencia, de acuerdo con estudios recientes, pareciera que para los programas de adquisición de vivienda, el monto de los subsidios sigue siendo bajo para las familias con ingresos inferiores a dos salarios mínimos. Esto involucra la necesidad de incrementar el valor unitario de los subsidios”.

cuales el colectivo participa de los beneficios que reciben los particulares por un mayor valor del suelo por causas no imputables a sus propietarios.

El Municipio de Santiago de Cali, a través del Concejo Municipal, emitió los acuerdos 69 de 2000 y el 111 de 2003, los cuales regulan el POT y la participación en plusvalía respectivamente. Adicionalmente el gobierno nacional emitió el decreto reglamentario 1788 de junio 3 de 2004, que regula la participación en plusvalías urbanas.

En el análisis hecho por la firma Zarama & Consultores Asociados S.A. como parte del estudio realizado para el Municipio de Santiago de Cali en 2007, de manera magistral se demuestra cómo en la implementación de las normas locales –los acuerdos– 69 de 2000 y 111 de 2003, están “confeccionados” de tal manera que la participación en plusvalía se hace impracticable. Las normas en mención tienen un diseño que no permite el cobro efectivo de las plusvalías, vulnerando con ello el mandato constitucional y generando para el fisco del Municipio de Santiago de Cali un detrimento patrimonial considerable.

La omisión del POT en lo referente a los planes parciales en áreas de expansión

Siendo que el POT establece que los planes parciales en áreas de expansión garantizarán un porcentaje del área intervenida para vivienda de interés social, hasta ahora el Municipio no ha querido acudir a este recurso para efectos de mitigar el déficit de la vivienda para los estratos socioeconómicos más pobres, con lo cual podría contrarrestar el fenómeno de la informalidad urbana. El POT establece en su artículo 282:

Porcentajes de Vivienda de Interés Social en los planes parciales. Para suelos de expansión urbana se exige se destine para programas de Vivienda de Interés Social subsidiable, entre el 20% y 60% del área útil de cada plan parcial.

En cada plan parcial se establecerán las proporciones de Vivienda de Interés Social que se exijan para cada etapa de ejecución del Plan, las cuales deberán señalarse en los planos que se aprueben, en las licencias de urbanismo que expidan los curadores urbanos y en los permisos de venta que expida la autoridad competente.

A manera de conclusión

El fenómeno de la informalidad urbana tiene unas dimensiones de orden global. El Banco Mundial¹⁷ (Perry, Maloney y otros, 2007), la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe),¹⁸ el BID (Banco Interamericano de Desarrollo),¹⁹ entre otros organismos, reconocen la magnitud del problema. Cuestiones como *la desocupación, la desigualdad en la distribución del ingreso y el estancamiento de la actividad económica* (Clichevsky, 2001) le imprimen al problema dimensiones extraterritoriales.

De acuerdo con lo anterior, Colombia y el Municipio de Santiago de Cali padecen un fenómeno que hace parte de una complejidad estructural sin resolver por parte del Estado y que, como lo sugiere Borja,²⁰ ha trascendido para convertirse en una cuestión que además de que refleja la insuficiente proyección del ordenamiento territorial en Colombia, involucra al Estado por el hecho de desconocer los síntomas negativos que han producido la adopción de un modelo económico neoliberal, que en el caso en mención excluye a ciertos sectores de la planificación, distribución y uso de determinados espacios territoriales, es decir, deficiente planificación del territorio, de lo cual se deduce a su vez un manejo inapropiado del uso de los recursos públicos y privados y con ello se perpetúan las desigualdades sociales.

Este fenómeno de informalidad urbana es la suma de *actos informales de los sujetos urbanos*, ejecutados sobre una extensión territorial que se toma de manera arbitraria (es decir, sin autorización o forma contractual previa). Este tipo de “desarrollo” carece de infraestructuras básicas (servicios públicos)

17. La informalidad ha suscitado una atención cada vez mayor como posible barrera al crecimiento económico y al bienestar social, y como una fuerza que corroe la integridad de las sociedades latinoamericanas. En realidad, la informalidad no es particularmente más elevada en América Latina y el Caribe con respecto a otros países en desarrollo con ingresos per cápita similares. Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe. Informalidad: Escape y Exclusión. En: <http://www.infolatam.com/img/archivos/00043>

18. “Según estadísticas, a comienzos del año 2000 unos 400 millones de personas viven en la región en áreas urbanas. De esta población, una proporción importante -138 millones de personas- es pobre, y de ellos, 46 millones, indigentes. Se observa además que la concentración espacial de los pobres se está dando en las áreas urbanas... El panorama urbano regional ha sido dinámico no sólo por el aumento de la urbanización, sino por los importantes traslados que ha tenido la población en el territorio. Aunque la migración más generalizada ha sido entre ciudades, en los últimos años ha adquirido importancia la migración internacional. En este sentido, las políticas de superación de la pobreza han debido reconocer gradualmente la importancia de las migraciones intra-regionales que instalan a grupos especialmente vulnerables en las ciudades”.

19. Lecciones aprendidas: Lecciones aprendidas de la acción del Banco y los países informan la estrategia. Estas incluyen el que (i) los obstáculos para lograr el desarrollo social en la región tienen raíces profundas en los problemas entrelazados de desigualdad y pobreza estructural... (..).

20. Al señalar que en Colombia el concepto de ordenamiento territorial se concibe en gran parte como una “práctica social” y ésta se construye a medida que se van generando dinámicas de ocupación y constitución del territorio.

y equipamientos educativos, deportivos y para el sano esparcimiento, son espacios generalmente residenciales y en ellos confluyen problemas de convivencia, salubridad y educación, además de ser comunes en las ciudades del Tercer Mundo.

Estos asentamientos se originan cuando “ocupantes ilegales” se apropian –“invaden”– de extensiones de tierra, con lo que se crean *invasiones sí o no planificadas de suelo que no cuentan con la oposición de propietarios privados o del Estado* (Johnston y otros, 2000). En la década de los sesenta se han referido algunos especialistas de la vivienda afirmando que:

... los asentamientos ilegales proporcionaron una solución sensible al problema de la vivienda en países relativamente pobres con un rápido crecimiento de la población. El mercado inmobiliario convencional [aún] no puede dar respuestas a la explosión de la demanda y, si consideramos que difícilmente se puede invertir mejor el escaso capital de que la gente dispone, los asentamientos ilegales aportan una solución que empieza a permitir que la población invierta en vivienda y en posibles mejoras según lo permitan las circunstancias (Johnston y otros, 2000).

Las denominaciones asentamientos informales, subnormales e ilegales han surgido para referirse a la informalidad urbana, que sustancialmente responde a un fenómeno de carácter urbano, social, político, económico y cultural.

La complejidad de la situación va más allá de calificar a Santiago de Cali como *la ciudad ilegal considerada por muchos urbanistas* (Molina, 1998), debido a que el fenómeno, que lleva décadas, exige un replanteamiento del ordenamiento territorial que articule factores sociales y jurídicos, entre otros. Dicha consideración conduce a reflexionar que la problemática de la informalidad urbana radica en la ausencia de una presencia efectiva del Estado para dar soluciones a un crecimiento incontrolado de las áreas urbanizadas. De ahí que la informalidad urbana en el municipio de Santiago de Cali se haya convertido, por un lado, en foco central de los políticos de

turno; por otro, en un reflejo de la desarticulación de las dependencias administrativas del municipio,²¹ que se interesan por el fenómeno de manera superficial y fragmentada.

Por consiguiente, el ejercicio investigativo pretendió, en un primer plano, establecer la estructura teórica y conceptual de las políticas públicas urbanísticas, en concreto la plusvalía y su participación a favor del municipio de Santiago de Cali, y sentar un precedente para una eventual política pública que sirva para contrarrestar la informalidad urbana. Adicionalmente precisar el marco teórico, jurídico y conceptual de la plusvalía y su participación en el municipio de Santiago de Cali. Añadido a lo anterior, identificar la estructura teórica, metodológica y procedimental para hacer efectiva la participación del municipio de Santiago de Cali en la plusvalía. En un segundo plano, busco absolver un cuestionamiento recurrente: ¿Es la participación en plusvalía a favor del municipio de Santiago de Cali un instrumento tributario regresivo, lesivo del derecho de propiedad, cuyo único efecto es el aumento del precio del suelo; o, por el contrario, es un tributo progresivo que contribuye de manera eficiente al beneficio colectivo en razón del fortalecimiento económico del municipio y las posibilidades reales de realizar inversiones urbanísticas de beneficio común?

En suma, y pese a los inconvenientes que genera disminuir la informalidad, una de las herramientas para tratar de contrarrestarla es el fortalecimiento financiero de los entes municipales a través de una figura en particular: la participación en plusvalía, la cual –en principio– no tiene mayor complejidad. Solamente con establecer una estructura metodológica, con soporte teórico-normativo, expidiendo los respectivos actos administrativos y determinando las dependencias encargadas, el municipio de Santiago de Cali podría obtener recursos importantes para equilibrar este fenómeno. Además, esta institución jurídica se convertiría en un mecanismo para evitar el detrimento del patrimonio de la ciudad y el control de los precios del suelo.

21. Como es el caso de la CVC, SVS, DAGMA, EMRU dependencia de orden técnico de la Administración Municipal. Entre otras, se encargan de la vivienda, los servicios públicos domiciliarios, el medio ambiente y la renovación urbana. Pero lo hacen de forma individual sin poder atender el “universo” de problemas.

Bibliografía

- ARREDONDO RAMÍREZ, Vicente (2004). "Léxico de la política". México: Fondo de Cultura Económica.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2003). "Política Social". Documento estratégico. Washington D.C.
- BORJA, Miguel (1999). "Estado, sociedad y ordenamiento territorial en Colombia". CEREC. Bogotá: Instituto de estudios políticos y relaciones internacionales. Universidad Nacional de Colombia.
- Colombia. Concejo Municipal de Santiago de Cali. Acuerdo 69 (2000). Por el cual se crea el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Santiago de Cali.
- Colombia. Consejo de Estado. Sección 4. Fallo diciembre 13 de 1993.
- Colombia. Código Civil Colombiano. Artículo 1524, 1747, 2129, 2243, 2309 y 2343.
- Colombia. Constitución Política de Colombia. Artículos 13, 82, 334 y 338.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 9 (11 de enero de 1989). Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones de Reforma Urbana.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 388 (18 de julio de 1997). Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones. Respecto del Desarrollo Territorial.
- Colombia. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Resolución 762 (23 de octubre de 1998).
- Colombia. Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Resolución 2555 (1988).
- Colombia. Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 1420 (24 de julio de 1998). Por el cual se plantea la realización de avalúos.
- Colombia. Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 1788 (3 de junio de 2004). Por el cual se reglamenta la participación en plusvalías.
- Colombia. Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Decreto 2181 (29 de junio de 2006). Por el cual se reglamentan los planes parciales.
- CLICHEVSKY, Nora (2005). "Hábitat informal en América Latina. Entre la permisividad, el desalojo y la desregularización". *Revista Territorios*. No. 006. Julio. Bogotá: Universidad de los Andes. pp 15-30.
- FURTADO, Fernanda. (1997) "Instrumentos para la recuperación de plusvalías en América Latina. Debilidad en la implementación ambigüedad en la interpretación". En: "XX Congreso Internacional de la Latin American Studies Association (LASA)". Guadalajara, México.
- GAVIRIA DÍAZ, Carlos. Magistrado Ponente Tutela T-269 de 1996.
- JARAMILLO, Samuel (2001). "Consideraciones teóricas sobre la participación de los municipios en las plusvalías urbanas". *Revista "Desarrollo Urbano en cifras"* (Nº4). Bogotá: Viceministerio de Vivienda, Desarrollo Urbano y Agua Potable. pp 164-176.
- JOHNSTON, R.J y otros autores (2000). "Diccionario de geografía humana". Madrid: AKAL.
- MOLINA, Carlos y MORALES, Irene Victoria (1998). "Estudios de caso. En búsqueda de un lugar donde habitar". Santiago de Cali.
- MORALES SCHECHINGER, Carlos (2003). "Foro sobre reforma urbana y desarrollo territorial". Bogotá.
- PARRA ORTIZ, Harold Ferney. "Instrumentos de gestión del suelo". <http://www.incp.org.co/Site/2008/Documentos/Otros/Territoriales/haroldparra.pdf>. Consultado el 15 de marzo de 2009.
- PERRY, Guillermo E.; Maloney, William F. y otros. (2007) "Informalidad: Escape y Exclusión". Washington, D.C. Internet: <http://www.infolatam.com/img/archivos/00043>. Consultado el 15 de marzo de 2009.
- SMOLKA, Martim (2001). "Recuperación de plusvalías en Latinoamérica: ¿bravura o bravata?". Documento. Universidad Federal de Río de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

- SZALACHMAN R., Raquel (1999). “Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994”. Proyecto CEPAL. Políticas financieras para incrementar el ahorro y promover la equidad. Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas.
- VARELA BARRIOS, Edgar (1998). “Desafíos del interés público”. Cali: Universidad del Valle.
- VÁZQUEZ BENÍTEZ, Edgar (2001). “Historia de Cali en el Siglo XX. Sociedad, Economía, Cultura y espacio”. Cali: Universidad del Valle y varios editores.
- ZOIDO, Florencio; DE LA VEGA, Sofía y otros. “Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio”. Editorial Ariel Referencia.